

O segundo projeto de emancipação do Rio Negro e o sistema político do Brasil Império *

Vitor Marcos Gregório

Doutorando pelo programa de História Econômica- USP

vimagreg@gmail.com

Resumo

Este artigo objetiva analisar as discussões que se deram em torno das políticas de criação de províncias no Brasil Imperial, principalmente no âmbito do Parlamento brasileiro. Vários elementos estiveram articulados neste debate: os interesses das elites regionais, a necessidade de um Estado mais presente para impor a ordem interna e problemas relativos à política externa, pois estavam em jogo as relações com os países vizinhos. Fatores estes que exigiam soluções dotadas de um equilíbrio do qual dependia a sobrevivência de um Estado em construção.

Abstract

This paper aims to review the discussions that took place concerning the policy of creating provinces in Brazil during the Empire, mainly within the context of the Brazilian Parliament. Several elements were articulated in this debate: the interests of regional elites, the need for the state to impose more order, and internal problems related to foreign policy, as the new provinces bordered upon neighboring countries. These several factors required a balanced response in order to guarantee the survival of a state under construction.

* Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

Na esteira de um plebiscito recente, que acabou decidindo pela não divisão do atual Estado do Pará, voltaram à tona no governo, na imprensa e nos meios intelectuais brasileiros, os debates em torno da organização interna do território brasileiro. Unanimemente criticada desde os tempos da independência como problemática, a divisão do país em suas províncias e, depois, Estados, mostrou-se uma das maiores permanências de toda a nossa História. Mesmo com as últimas mudanças introduzidas pelo regime militar e pela Constituição de 1988, o mapa político atual do Brasil ainda permanece notavelmente parecido com suas versões elaboradas logo após o Sete de Setembro. O que por si só constitui um tema digno de estudo, notavelmente ainda não realizado com a profundidade desejada pela historiografia nacional.

Mas não é apenas isto. Na medida em que se conforma como um dos temas centrais para a construção dos Estados nacionais modernos, a configuração territorial pode ser analisada como um objeto privilegiado para a investigação do processo em si mesmo.¹ O tamanho de suas unidades administrativas internas; a forma como elas se relacionam no corpo da nação, entre si e com o poder central; o modo de escolha de seus dirigentes; os instrumentos que utilizam para ter suas necessidades atendidas; são apenas alguns dos elementos que podem nos dizer muito sobre como se constitui o sistema político de um país. E não é somente a organização territorial em si que pode nos indicar caminhos a seguir na análise de um Estado nacional específico: os processos decisórios que levam à sua aplicação também nos oferecem elementos importantes

neste sentido.

No caso brasileiro, o estudo mais do que se justifica não apenas por se tratar de um Estado nacional forjado no contexto do liberalismo do século XIX – ao mesmo tempo, portanto, em que eram aplicados e desenvolvidos os novos regimes que se tornariam célebres na França, Inglaterra e Estados Unidos – mas também por se tratar de um país com uma notável permanência não apenas no que tange à sua configuração territorial, mas também aos projetos que intentaram modificar este elemento. A divisão do Pará, por exemplo, foi também objeto do primeiro projeto de reorganização territorial apresentado no Parlamento imperial, em 1826. E seria extensamente debatido ao longo de toda a primeira metade do século XIX, até resultar na criação da província – hoje Estado – do Amazonas, em 1850.

É este o objeto do presente artigo. Analisando um momento específico do processo decisório em torno do projeto de criação de um novo centro administrativo na região que hoje conhecemos como Amazônia brasileira², tenho como objetivo mostrar alguns desses elementos que nos permitem vislumbrar um Estado imperial dotado de um Poder Legislativo forte, atuante e decisivo na implementação de políticas centrais para o desenvolvimento do país.

Apresentação do projeto, 1839

Adiada indefinidamente em 1828 após acalorados debates, a emancipação da comarca do Rio Negro – proposta originalmente em 1826 pelo deputado paraense dom Romualdo Antônio de Seixas – voltou a ser tema de um projeto parlamentar em 1839, pela pena do também deputado paraense João Cândido de Deus e Silva. Bacharel em Direito, ele foi representante da província do Pará em três legislaturas (1826-1829, como suplente, 1830-1833, como titular, e 1839-1841,

² O termo ainda não era utilizado na primeira metade do século XIX, sendo forjado só muito posteriormente, já no final do Oitocentos.

¹ Ver, sobre a importância do território para a construção dos Estados nacionais: HOBBSBAWN, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1780*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002; BALAKRISHNAN, Gopal (org.). *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000. Sobre o caso brasileiro, ver: MAGNOLI, Demétrio. *O Corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Editora Unesp, 1997; PIMENTA, João Paulo Garrido. *Estado e nação no fim dos impérios ibéricos no Prata (1808-1828)*. São Paulo: Hucitec, 2006.



novamente como suplente), e teve na proposta de elevação da comarca do Rio Negro um dos marcos de sua carreira legislativa. Substituto de Bernardo de Souza Franco em 1839, e de dom Romualdo Antônio de Seixas, na sessão de 1840, tomou para si a tarefa de fazer reviver o projeto apresentado pelo bispo treze anos antes, em uma demonstração de que interessava aos representantes parlamentares paraenses a emancipação da longínqua comarca então pertencente à sua província natal.

Para justificar sua proposta, Deus e Silva se valeu de argumentos já utilizados no final da década de 1820, quando da discussão do projeto original. Aqui, como naquela ocasião, era necessário convencer a Assembleia de que a medida proposta interessava a todo o país, uma vez que trazia em si elementos caros ao interesse nacional, e não somente à região amazônica:

A necessidade de uma autoridade que contenha a ambição de três nações estrangeiras que podem por aquele lado invadir o território do Império a tão grande distância da capital do Pará, donde são tardios todos os remédios a males que pedem pronto socorro; a necessidade de concluir a pacificação do Pará todo, ficando assim vigiado de perto nos dois extremos; a manifesta utilidade de cuidar na civilização dos indígenas, para aumento da povoação do Império (...).³

A base da argumentação favorável ao projeto se sustentava na quadra território, distância, vigilância e mão de obra. Era necessário, segundo este raciocínio, aproximar o poder imperial da comarca do Rio Negro para garantir a posse sobre toda aquela região, ameaçada por poderosas potências estrangeiras (especificamente França, Inglaterra e Holanda, representadas por suas colônias amazônicas – as Guianas). Ao mesmo tempo, esta medida proporcionaria maior eficácia e rapidez às decisões referentes àquela área tomadas no âmbito administrativo;

³ *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 31 de agosto de 1839, p. 851*

um centro de vigilância mais próximo e, portanto, fortalecido e capaz de conter as desordens decorrentes do movimento da Cabanagem (1835-1840); e o aumento da população produtiva do país, através da catequização e civilização dos indígenas amazônicos.

A lógica do projeto estava em reconhecer que a criação de uma província era uma estratégia para levar o Estado a pontos remotos do território. De um lado porque significava criar um corpo burocrático para a região, mas, mais importante, tendo em vista as reformas estabelecidas pelo Ato Adicional de 1834, criava um órgão legislativo com capacidade decisória autônoma, capaz de arrecadar rendas para investir em obras públicas e ordem interna (através da força policial). Por outro lado, vinculava mais fortemente esta região ao governo central através do presidente nomeado por ele e gerava laços fundamentais com suas elites, na medida em que estas passariam a contar com representantes no Parlamento. De um lado para a defesa de seus interesses específicos, de outro, para levar ao centro problemas e eventuais soluções, mantendo-o informado e trazendo para a agenda política um território até então praticamente abandonado.

Os debates de 1840

Proposta na sessão de 31 de agosto de 1839, a elevação da comarca do Rio Negro à categoria de província teria de esperar quase nove meses antes de entrar em debate na Câmara dos Deputados, em 11 de maio de 1840. Colocada na ordem do dia pelo presidente Joaquim Marcelino de Brito, representante da província da Bahia, no mesmo dia foi aprovada em primeira discussão, não sem enfrentar a oposição e as dúvidas de parte dos parlamentares.

Dos deputados que subiram à tribuna para discursar sobre o projeto de Deus e Sil-

va, quatro foram favoráveis a ele,⁴ dois foram contrários,⁵ e outros dois mostraram-se indecisos sobre o tema.⁶ Para os opositores da emancipação do Rio Negro neste primeiro momento, os principais argumentos podiam ser resumidos na seguinte passagem do discurso do deputado por Alagoas, Silva Pontes:

Mas parece-me que pela criação de um presidente, pela criação de um bispado e de uma assembleia provincial não se obtém estes resultados [apresentados por Deus e Silva na justificativa do projeto]. Não basta criar um presidente para que o território de uma província seja respeitado; não basta erigir-se um bispado para que a catequese tenha todos os resultados que se desejam; e não basta a criação de uma assembleia provincial para que a província se pacifique; é necessário que a isto se juntem outros meios: é preciso que se lhe acrescente a necessária força e o quantitativo pecuniário.⁷

O deputado concluía sua fala pedindo por documentos oficiais capazes de comprovar a existência dos meios pecuniários e militares necessários para garantir a efetividade da medida proposta.

Algumas ideias presentes nesta fala e na de Henriques de Rezende, deputado pernambucano, perpassariam não somente a segunda discussão do projeto que levaria à criação da província do Amazonas, mas também os acalorados debates que redundaram no adiamento do projeto de criação da província de Curitiba, três anos mais tarde. Estes deputados acenavam com as dificuldades financeiras do Império (um dos pontos permanentes dos debates) para argumentar que a criação de novas unidades adminis-

trativas provocaria um aumento indesejável nas despesas do Tesouro Geral. Desta forma, seria necessário que ficasse plenamente comprovado - de preferência com documentos oficiais - que estas medidas eram de fato positivas para todo o país, e que o conjunto de todas as províncias - que teriam de arcar com as novas despesas - seriam beneficiadas com a existência de mais um aparato administrativo provincial. Para os opositores, de nada adiantaria elevar a comarca do Rio Negro ao status de província se esta não recebesse garantias de que todos os meios necessários para seu desenvolvimento seriam colocados à sua disposição.

João Antunes Correia, deputado suplente por Minas Gerais, seguiu a mesma linha de raciocínio em sua exposição, mas preferiu esperar pelos esclarecimentos pedidos antes de se posicionar acerca da questão. Já o representante paraense Bernardo de Souza Franco preferiu analisar a questão sob outro ponto de vista. Para ele, a criação de uma nova unidade administrativa no norte do país, desacompanhada de medidas que beneficiassem a colonização da região, acabaria provocando uma dispersão da já pouco densa população local. Isso ocorreria pelo surgimento de um novo polo político e econômico, que faria com que populações residentes em pequenas povoações do interior se deslocassem para a nova província. A baixa concentração da população amazônica seria, segundo o deputado, a principal causa de seus males políticos e econômicos, como a dificuldade de atender as necessidades específicas das povoações do interior e de coletar os impostos tão necessários para a sobrevivência da província nestas mesmas localidades.

Não bastava para Souza Franco, portanto, que dois artigos do projeto previssem a doação de terras devolutas na região amazônica - um caso único em propostas deste gênero. O que ele desejava eram políticas mais efetivas

4 Ângelo Custódio Correia, deputado pelo Grão-Pará, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva, representante de São Paulo, José Antônio Marinho, eleito por Minas Gerais, e Francisco Gê Acaíaba de Montezuma, deputado pela Bahia

5 Venâncio Henriques de Rezende, deputado por Pernambuco, e Rodrigo de Souza e Silva Pontes, eleito por Alagoas e que seria, entre 1842 e 1843, presidente da província do Grão-Pará

6 Bernardo de Souza Franco, também representante do Grão-Pará, e João Antunes Correia, deputado por Minas Gerais

7 Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 11 de maio de 1840, p. 244



de incentivo à colonização, capazes de atrair trabalhadores rurais interessados no cultivo de produtos importantes para a economia regional (como os alimentos, por exemplo), e não apenas em conseguir um pedaço de terra que poderia ser vendido posteriormente a preços mais altos. Do modo como a proposta estava formulada ela favoreceria apenas os mais ricos, provocando uma dispersão ainda maior da população. O representante paraense teria de esperar vários anos para ver esse desejo realizado, e outros tantos para ver uma grande afluência de imigrantes para as terras amazônicas.⁸

Para justificar sua indecisão acerca do tema, Souza Franco apresentou um quadro nada animador acerca da situação da comarca do Rio Negro. Esta região não tinha os recursos financeiros necessários para se manter sozinha, e não dispunha de pessoal qualificado para ocupar os cargos públicos que seriam criados. Entretanto, a distância que separava suas principais povoações de Belém – o centro político mais próximo – era tal que, nos dez meses em que permanecera como presidente do Grão-Pará, o deputado afirmou que não conseguira receber respostas a vários ofícios enviados às localidades mais distantes. Na continuação dos debates, três anos depois, o deputado paraense responderia ao problema que ele mesmo formulara. Mas este seria um momento diferente do processo decisório, e a postura adotada por Souza Franco diante da elevação da comarca do Rio Negro seria a de um obstinado defensor desta medida.

Ao final da sessão de 11 de maio, o projeto apresentado por Deus e Silva foi aprovado em primeira discussão. Prevaleceu, portanto, a ideia de que o texto merecia um debate mais

aprofundado, já que trazia em si determinações potencialmente benéficas para o Império. Para convencer a Câmara disto foram de grande valia, além da justificativa apresentada quando da apresentação da proposta, os curtos discursos dos parlamentares que se colocaram em sua defesa. Assim, Ângelo Custódio lembrou que a região do Alto Amazonas já havia sido muito próspera no período colonial, sendo este desenvolvimento devido ao fato de que na ocasião ela gozava do status de capitania autônoma com relação ao Pará. Com a declaração de independência e a subordinação deste território ao governo de Belém, teria se iniciado o período de sua decadência. Neste sentido, a restauração do aparato administrativo do Rio Negro deveria ser encarada como uma medida tendente a devolver a esta comarca o seu antigo esplendor, uma vez que corrigiria o erro cometido no início do reinado de Pedro I.⁹

Andrada Machado preferiu defender que a criação de uma presidência e de uma Assembleia Provincial no Alto Amazonas faria com que as fronteiras externas da região fossem mais respeitadas e com que a catequese dos indígenas fosse incentivada, ao contrário do afirmado por Henriques de Rezende e Silva Pontes. Enquanto isso, José Antônio Marinho argumentava que, no começo da existência política da nova província, as rendas para sua manutenção e o pessoal administrativo teriam de ser, de fato, enviados da Corte. Mas esse mal seria remediado com o tempo, quando a nova unidade administrativa se desenvolvesse e conquistasse, desta forma, os meios necessários não apenas para se manter, mas para se desenvolver e auxiliar no progresso de todo o Império¹⁰.

Acaiaba de Montezuma reforçou o argumento do deputado mineiro, introduzindo no debate o conceito de despesa produtiva. Para ele,

8 O afluxo de imigrantes para a Amazônia receberia grande incremento apenas na década de 1870, com o aumento da extração de seringa que provocaria um desenvolvimento econômico sem precedentes na região, graças à sua exportação para países que a utilizavam em ramos industriais como o ferroviário, o náutico e, poucos anos mais tarde, o automobilístico.

9 *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 11 de maio de 1840, p. 243-244*

10 *Idem*, pp. 244-245

as despesas que o Tesouro Geral teria de fazer para iniciar esse círculo virtuoso seriam “verdadeiramente produtivas”, já que levariam ao desenvolvimento de uma grande parte do país e, conseqüentemente, ao aumento das rendas do Império.¹¹ Por esta razão, o visconde de Jequitinhonha defendeu com tal entusiasmo estes novos gastos, que afirmou desejar “que a minha província [Bahia] concorr[esse] com alguma parte para a indústria e prosperidade daqueles povos”. Fazia parte da lógica deste argumento o fato de que um governo autônomo, com capacidade de arrecadar e investir poderia, com o tempo, ser capaz de dinamizar a economia da região, tornando dispensáveis os recursos do Tesouro Geral.

Rapidamente aprovado em primeira discussão, o projeto teria de esperar três anos antes de voltar à ordem do dia. Acontecimentos políticos extraordinários contribuíram para isto, como se verá a seguir. Neste curto período de trinta e seis meses o ambiente político do país seria profundamente modificado, e esta mudança não poderia deixar de afetar os debates parlamentares. No caso da comarca do Rio Negro, a nova conjuntura fez com que deputados importantes de províncias distantes tivessem, como uma de suas prioridades, obstar de qualquer maneira a sua elevação ao status de província. Ficaria mais difícil conseguir apoio para o projeto de Deus e Silva.

1840-1843: um período de grandes transformações

O período que transcorreu entre a primeira e a segunda discussões acerca do projeto de emancipação do Rio Negro foi marcado por fatos que provocaram profundas transformações políticas no Império. O primeiro deles ocorreu poucas semanas após o fim da primeira fase de debates, e levou ao trono D. Pedro II, aos quatorze anos de idade, em julho de 1840. O processo

¹¹ *Idem*, p. 246

que culminou nesta antecipação da maioria ocorreu no interior do processo de disputa pelo poder entre dois grupos políticos, criados em 1837 em função de discordâncias acerca do arranjo institucional do país: o grupo dos conservadores, e o dos liberais. Até o final do período monárquico, eles seriam os principais protagonistas do cenário político nacional, fosse disputando influência no interior da administração, fosse coligando-se para alcançá-la mais facilmente.¹²

A partir deste momento, portanto, torna-se difícil falar de política no Império sem remeter a estas duas agremiações políticas. Mesmo que, por vezes, esta clivagem não baste para explicar os processos decisórios que se desenrolam no país, ainda assim é importante ter em mente que há uma constante disputa, e que o ganho ou perda de prestígio político está sempre presente na mente destes personagens históricos. Isto porque a correlação de forças existente entre estes grupos exerceu influência decisiva sobre a dinâmica política do período. Assim, se a ascensão do novo monarca deu ao grupo liberal vantagem na sua disputa com os conservadores, - a Câmara era formada por 66% de liberais e 44% de conservadores, em 1842 - logo em seguida essa situação seria invertida. Alguns dos seus líderes organizariam levantes armados em São Paulo e Minas Gerais, neste mesmo ano, e seriam rapidamente contidos pelas forças leais ao governo. Esta derrota liberal não poderia deixar de refletir no Parlamento, e após a suspensão da sessão de 1842 e convocação de novas eleições, a Câmara reuniu-se no ano seguinte com uma ampla maioria de deputados conservadores. (CARVALHO, 1988, 151)¹³. Esta composição seria um poderoso auxiliar dos saquaremas na aprovação de seus projetos, mas não garantiu que esta ocorresse

¹² Para mais detalhes sobre este momento: MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo Saquarema: a formação do Estado imperial*, Rio de Janeiro: Access, 1994.

¹³ O autor aponta, nesta tabela, para uma composição unanimemente conservadora nesta legislatura.



sem oposição e debates acirrados. Mesmo com a quase unanimidade conservadora, continuariam os cálculos destinados a avaliar se os deputados deveriam apoiar as propostas de seus partidários ou opor-se a elas. Nos debates sobre reorganização territorial ocorridos em 1843, muitos concluíram pela segunda opção.

Vários fatores contribuíram para isso. No âmbito interno, embora a Cabanagem tivesse terminado oficialmente em 1840, suas causas e efeitos ainda eram frequentemente referidos como razões poderosas tanto para apoio, como para oposição à elevação da comarca do Rio Negro à categoria de província. Da mesma forma, a guerra contra os farroupilhas continuava indefinida na região sul, oferecendo concretude à possibilidade de perda da soberania sobre uma grande porção territorial. Como um dos remédios oferecidos para minimizar este risco, surgiu a proposta de emancipação da comarca de Curitiba, como forma de aproximar o governo imperial da área deflagrada. Ao mesmo tempo, ainda eram muito recentes as feridas provocadas pelo levante liberal de São Paulo e Minas Gerais, e esse fato foi constantemente utilizado para justificar a oposição cerrada de deputados paulistas ao que eles consideraram um projeto destinado unicamente a punir sua província. O resultado foi a ocorrência de debates dotados de uma virulência incomum, se considerado que ocorreram em uma Câmara praticamente unipartidária. A filiação a um grupo político, neste caso, se foi decisiva para alguns envolvidos nas discussões, foi completamente ignorada por outros.

No âmbito externo, também houve acontecimentos que viriam a influenciar a atuação parlamentar. Neste sentido, o governo imperial teve de lidar, ao norte, com o surgimento das disputas fronteiriças com a Inglaterra, conhecidas como Questão do Pirara, entre 1838 e 1843. Marcada por intensa troca de notas diplomáticas

e por ocupações militares na região do Alto Rio Branco, a disputa seria agravada, ainda, pela recusa brasileira em renovar os acordos comerciais assinados em 1827 e expirados em 1842, o que significava o fim do estatuto de extraterritorialidade entre os dois países e das vantagens tarifárias gozadas pelos ingleses em seu comércio com o Brasil. Ao mesmo tempo, persistiam os confrontos oriundos do tráfico intercontinental de escravos, que acabariam culminando no Bill Aberdeen e na efetiva supressão desse comércio, em 1850. Esse conjunto de fatores, que configuraram um período de extrema tensão nas relações entre o Império e a Inglaterra, provocou sérios temores de que a maior potência do século XIX se valesse da ocasião para tomar posse de grande parte da região amazônica. Em 1843 a questão foi resolvida, de forma provisória, com a declaração do status de neutralidade da região, após chegar-se muito perto da ocorrência de conflitos militares na região. (MEDEIROS, 2006, 80-95).

A situação se tornava ainda mais grave na medida em que, ao mesmo tempo em que tinha de lidar com as pretensões inglesas, o governo imperial precisava responder da forma adequada à ocupação militar que a França havia promovido no Amapá, em 1835. Fruto de disputas territoriais que remontavam ao período colonial, esse ato era uma demonstração clara de que o governo francês não estava satisfeito com o que restara de seu império ultramarino após a derrota de Napoleão Bonaparte, em 1815. O recrudescimento da disputa com o Império brasileiro era parte de um contexto mais amplo, que envolvia a retomada da exploração da Guiana francesa, a partir de 1820, e a ascensão ao poder de Guizot (1840-1848), que não economizaria esforços para materializar seu projeto de construção do “Segundo Império” colonial francês. O Amapá seria evacuado parcialmente pelos franceses apenas em 1840, permanecendo ocupada a região

localizada defronte à ilha de Maracá.¹⁴

O governo imperial precisava trabalhar, desta forma, com a possibilidade de invasão de seu território, que poderia ser realizada por qualquer uma das duas maiores potências militares do mundo – ou por ambas. Isso em um contexto em que ações nesse sentido se tornavam cada vez mais frequentes, e no qual afirmações como a que segue recebiam grande apoio da opinião pública internacional:

Antes de chegar á Amapá a notícia da fundação da colônia, os tópicos da conversação dos franceses, quando a entretinham com os brasileiros, eram – A França está hoje muito comprometida com algumas Nações, e tem muitas antipatias: não lhe convém sustentar estes pontos aquém do Oiapoque – Se o Brasil não pode com o Pará, por que não o entrega à França, ou a outra qualquer Nação, que melhor o aproveite?¹⁵

Enquanto isso, no sul, a situação não era mais tranquila. Frutuoso Rivera, presidente do Uruguai, prestava auxílio constante aos rebeldes do Rio Grande do Sul, em uma aproximação que culminaria no tratado do Cuareim, em 5 de março de 1843. Ao mesmo tempo, Juan Manuel de Rosas opunha-se de forma cada vez mais determinada aos interesses brasileiros na região do rio da Prata. Isto criava uma situação de tensão permanente entre os dois países, marcada pela troca constante de notas agressivas, e apoios a facções políticas contrárias, principalmente no Uruguai onde, desde 1839, desenrolava-se uma guerra civil com participação de tropas de Buenos Aires, Entre Rios e Corrientes, na qual estavam em jogo interesses dos proprietários riograndenses. A década de 1840 seria marcada por esta disputa que, somada ao conflito contra os farroupilhas, colocavam o governo imperial em

uma situação delicada, na contingência de evitar perdas territoriais, de defender seus interesses na região platina – especialmente os relativos à navegação fluvial, que garantia as comunicações com a província do Mato Grosso – e, se possível, de aumentar sua influência sobre as repúblicas vizinhas. Tudo isto em um período de grave crise financeira, que levava a seguidas falências, à emissão desenfreada de moeda – que provocava, conseqüentemente, inflação – e à falta de recursos para atender a algumas das necessidades mais urgentes do país.

Foi neste contexto que se iniciou a segunda discussão sobre a elevação da comarca do Rio Negro, e os primeiros debates acerca da criação da província de Curitiba. Neste momento, debater a criação de províncias era mais do que argumentar acerca da criação de unidades administrativas regionais. Quando se discutia projetos com esse objetivo, lidava-se com a organização política do país, com as disputas de poder entre os partidos do Império, com as relações desiguais entre as diversas províncias, com os problemas econômicos e as diferentes teorias para resolvê-los, com o lugar que deveria ser ocupado pelo Brasil no concerto das nações, com a configuração de um território nacional ainda não plenamente constituído. Isso sem entrar no mérito dos interesses pessoais dos envolvidos no debate – sempre difíceis de serem apreendidos – e dos grupos regionais a que estavam ligados. Em suma, debater estes projetos envolvia muito mais do que apoiar ou opor-se à criação de províncias em regiões longínquas. Envolvia, em termos mais amplos, argumentar sobre elementos cruciais para a construção do Estado nacional brasileiro.

Os debates de 1843 sobre a elevação do Rio Negro

Na sessão de 17 de janeiro de 1843, o

¹⁴ *Idem*, p. 95-113

¹⁵ Ofício do presidente da província do Grão-Pará, João Antônio de Miranda, ao ministro dos Negócios do Império, Manuel Antônio Galvão, em 10 de junho de 1840. Arquivo Nacional. Fundo: Ministério do Império. Correspondência do presidente da província do Grão-Pará 1840 [LJJ 110-A], in: Vera Alarcón B. Medeiros, *op. cit.*, p. 99



deputado pelo Rio de Janeiro, Antônio Pereira Barreto Pedroso, apresentou a seus colegas uma representação enviada originalmente à Câmara municipal da Barra do Rio Negro. Este documento pedia a elevação da comarca à categoria de província, como tantos outros escritos desde que a região havia sido subordinada ao Grão-Pará, na década de 1820. Fazia três anos que o projeto de elevação havia sido aprovado em primeira discussão, antes das transformações políticas discutidas acima. O Parlamento já havia reconhecido a utilidade da medida, chegava a hora de decidir sobre sua viabilidade. Para Barreto Pedroso, a região do Rio Negro possuía grande potencial para incrementar a indústria e o comércio do país, o que não ocorreria enquanto ela continuasse subordinada ao Pará. Nessas condições, a imensa distância que a separava do centro de poder mais próximo – Belém – impediria uma vigilância mais próxima para evitar problemas e a adoção de medidas de forma eficaz. Por conta disso, o representante dos fluminenses recomendava urgência na solução da questão.¹⁶

A resposta a esta exposição viria em 13 de maio de 1843, quando o presidente da sessão, Manoel Inácio Cavalcanti de Lacerda, deputado por Pernambuco, colocou na ordem do dia o início da segunda discussão do projeto apresentado por Deus e Silva, em 1839. Os debates deveriam versar sobre cada um dos artigos da proposta, de modo a que fossem realizadas mudanças entendidas como necessárias para tornar a medida exequível. Mas, para além do conturbado contexto enfrentado pela política nacional no início dos anos 1840, outro projeto em tramitação viria a influenciar poderosamente o processo decisório acerca da criação da província do Rio Negro. Em abril de 1843 fora apresentado pelo deputado por São Paulo, Carlos Carneiro de Campos, um projeto que previa a elevação da comarca de

Curitiba à categoria de província, e a anexação de outra comarca, esta pertencente a Minas Gerais, à província paulista.¹⁷ Este debate provocaria uma cisão profunda entre os deputados, motivando discursos apaixonados tanto a favor como contra a medida. Como consequência, não foram poucas as insinuações de deputados favoráveis à emancipação da comarca do Rio Negro de que alguns colegas, - fervorosos opositores da elevação de Curitiba - se opunham também ao desmembramento da província do Grão-Pará, como uma estratégia destinada a manter a coerência de seus discursos.

Isso explica, em parte, porque uma medida unanimemente apoiada pela bancada paraense – a mais diretamente afetada por ela – e por dois deputados que já haviam presidido aquela região provocou tamanha polêmica quando em debate na Assembleia. O projeto de elevação de Curitiba havia colocado uma quantidade não desprezível de parlamentares no campo de oposição à emancipação do Rio Negro, e isso tornava ainda mais necessário que os seus defensores fossem capazes de articular argumentos que mostrassem que, longe de significar uma política de alcance meramente regional, a criação de uma nova província na região amazônica tinha o poder de trazer inúmeras vantagens para todo o país. Para os atores diretamente interessados na manutenção da integridade territorial de São Paulo, dividir a longínqua província do Grão-Pará significava um duro golpe em suas pretensões, e a anulação de boa parte de seus argumentos. Se acontecimentos internos – Cabanagem – e externos – disputas fronteiriças com potências estrangeiras – serviam como fortes argumentos a favor da emancipação do Rio Negro, a dinâmica interna da Câmara dos Deputados ofereceria grandes obstáculos à aprovação desta medida.

¹⁶ *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 17 de janeiro de 1843, p. 245*

¹⁷ *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 29 de abril de 1843, pp. 982-984*

De fato, embora não seja o objetivo deste artigo analisar o processo de constituição da província do Paraná, complexo demais para ser analisado em poucas linhas, é importante ressaltar que este processo decisório teve influência direta sobre os debates em torno da emancipação da comarca do Rio Negro. Unanimemente defendida pelos representantes da região diretamente atingida pela medida proposta, a criação do que viria a ser a província do Amazonas enfrentou a oposição decidida sobretudo de representantes paulistas temerosos de que uma emancipação ao norte abrisse caminho para a adoção de política semelhante ao sul. Enquanto os argumentos dos paraenses para defender a emancipação de sua comarca apontavam para a dificuldade de se administrar convenientemente um território tão grande e tão longínquo, incapaz de oferecer à província os recursos necessários para sua própria manutenção (devido às dificuldades existentes para a arrecadação de tributos), os paulistas apontavam Curitiba como uma fonte importante de rendas para os cofres provinciais, graças às barreiras colocadas nas estradas que ligavam São Paulo à região sul e tributavam, por sua posição, as tropas de animais originárias dos pampas gaúchos e a caminho da famosa feira de muare de Sorocaba.

Da mesma forma, a perda de território e população provocada pela projetada emancipação de Curitiba seria uma temida motivação para que São Paulo perdesse consideração política, em uma manobra que teria como único objetivo, segundo seus representantes, punir a província pela ocorrência do movimento liberal de 1842. Já para os paraenses a emancipação do Rio Negro representaria uma medida que aliviaria as responsabilidades de uma administração provincial já sobrecarregada de obrigações, sem que isso representasse significativas perdas para suas elites. Posições opostas relativas a províncias

distantes uma da outra, que se encontrariam na arena de debates do Parlamento imperial. Deste singular embate originou-se a maior parte da oposição à emancipação do Rio Negro. Se no século XXI a divisão do território paraense teve de ser decidida mediante consulta à sua população, em 1843 ela teve na representação parlamentar paulista um de seus grandes obstáculos¹⁸.

Como se organizará a nova província?

Uma vez aprovada a emancipação da comarca do Rio Negro, e a consequente criação da província do Amazonas, os deputados voltaram-se para questões que diziam respeito à organização da nova administração. Os parlamentares que se opuseram à medida abriram mão de participar destes debates, o que os acelerou consideravelmente. Eles voltariam à carga apenas para discutir o oitavo artigo, que definia a representatividade da nova província, e na fase de terceira discussão, quando tentariam novamente adiar a adoção da medida.

Isso não significou, contudo, a aprovação integral do projeto apresentado por Deus e Silva, em 1839. Mesmo aqueles que defenderam a criação do Amazonas tinham modificações a propor, e ainda que estas não alterassem fundamentalmente o seu caráter ainda assim representaram mudanças significativas com relação à proposta de quatro anos antes. Souza Franco, por exemplo, considerou inconveniente o terceiro artigo, que previa que a nova província seria de segunda ordem, e autorizava o governo a criar uma recebedoria de rendas gerais “a mais simplificada que fo[sse] possível”, submetendo-a à aprovação do Parlamento. Segundo o represen-

18 Devido às limitações de espaço torna-se impossível aprofundar adequadamente aqui o tema da relação existente entre os processos que culminaram com a criação da província do Amazonas, em 1850, e do Paraná, em 1853, tema de minha tese de doutorado, ainda a ser defendida. Mas um primeiro exercício neste sentido foi por mim realizado no texto “Debatendo a criação do Paraná: economia e política no início do Segundo Reinado, 1843”, apresentado no IX Congresso Brasileiro de História Econômica realizado em Curitiba, em 2011.



tante paraense, não caberia a eles designar quais seriam as estações fiscais e de tesouraria a serem criadas. Era função do Poder Executivo resolver esta questão da melhor forma possível, cabendo aos parlamentares unicamente aprovar ou não a decisão tomada, em votação.¹⁹ Da mesma forma, Francisco de Souza Martins criticou a definição de que a nova província deveria ser “de segunda ordem”. Segundo o deputado cearense, esta classificação não existia em lei alguma e, portanto, não poderia ser adotada. O que definia a hierarquia entre as províncias era o ordenado recebido pelos empregados da tesouraria, devendo ser esse – ou o salário a ser recebido pelo presidente provincial – os únicos critérios válidos para definição do status do Amazonas.²⁰

O terceiro artigo não tratava de uma questão sem importância. Definir quais estações fiscais seriam criadas na nova província implicava decidir sobre as ferramentas de que a administração disporia para arrecadar impostos na região. Como visto acima, a renda da comarca do Rio Negro foi um dos pontos mais debatidos na primeira discussão, o que conferia a esta questão um potencial para contestação que não poderia ser ignorado. Para tentar minimizar este risco, Souza Franco apresentou uma emenda que o substituiu. Segundo esse dispositivo – que foi aprovado –, o governo ficava autorizado a criar as estações fiscais que achasse necessárias e

19 *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 19 de maio de 1843, pp. 261-262

20 *Idem*, p. 262. De fato não há, na legislação que regula a organização das províncias, qualquer menção à hierarquização destas em ordens. O que há, no 5º artigo da lei de 20 de outubro de 1823, é a diferenciação das províncias quanto ao ordenado a ser recebido pelos seus presidentes e secretários. Assim, enquanto o presidente das províncias de São Pedro do Sul, São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Maranhão e Pará receberiam 3:200\$000 anuais, e seus secretários receberiam 1:400\$000 anuais, os presidentes das demais províncias receberiam 2:400\$000 anuais, e seus secretários receberiam 1:000\$000 anuais. Posteriormente, no artigo 20, quando a lei regula as gratificações a serem recebidas pelos Conselheiros provinciais utiliza a seguinte redação: “Esta gratificação será de 3\$200 para os Conselheiros das primeiras províncias, e de 2\$400 para os das segundas. Esta é a única menção a numerais ordinais que pude encontrar na documentação. Não obstante, nos projetos e debates que tratam da criação da província do Rio Negro e, mais tarde, do Amazonas, o termo “província de segunda ordem” aparece algumas vezes, provavelmente se referindo a unidades administrativas de importância secundária, com uma remuneração também menor para seus funcionários.

obrigado a submetê-las, depois, à aprovação do Parlamento. Generalizava-se, assim, os termos do terceiro artigo, colocando-o inteiramente sob responsabilidade do governo imperial. Em última análise, ficaria a cargo dos chefes do partido conservador decidir sobre um tema que poderia, potencialmente, cindir seus deputados. A designação de posição hierárquica da nova unidade administrativa foi, por sua vez, suprimida. Desta forma, foi alcançada facilmente a aprovação de um item que poderia ocupar os debates por alguns dias.²¹

O quarto artigo também foi votado – e rejeitado – sem maiores polêmicas. Dispunha sobre a criação de um bispado idêntico ao do Mato Grosso, ficando o governo autorizado a pedir ao Vaticano as necessárias bulas apostólicas para isso. Apenas Souza Martins tomou a palavra para se opor ao dispositivo, baseado em dois argumentos. Em primeiro lugar, esta postura iria de encontro de sua convicção de só votar por despesas que fossem indispensáveis para a criação da nova unidade administrativa. Em segundo lugar, não seria prudente colocar em um decreto uma medida que poderia não ser colocada em prática, por depender da aprovação de outrem.²² Colocada em votação uma emenda que suprimia este artigo e que fora apresentada por José Antônio de Miranda e Ângelo Custódio Correia, foi aprovada. Da mesma forma, foi posta em votação e aprovada, sem qualquer debate, o quinto artigo. Este definia que a vila da Barra do Rio Negro seria a capital provisória do Amazonas, enquanto sua Assembleia Provincial não designasse o local definitivo.²³

Ao contrário dos anteriores, o sexto artigo gerou discursos inflamados, ainda que não gerasse maiores polêmicas quanto ao seu conteúdo.

21 *Idem*

22 *Idem*

23 *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 24 de maio de 1843, p. 354

do. Item único em todos os projetos para criação de províncias no período imperial, este dispositivo autorizava os presidentes do Amazonas e do Pará a distribuir sesmarias aos habitantes atuais ou futuros de ambas as províncias. Estes lotes deveriam ser formados por terras devolutas, e teriam áreas entre meia e duas léguas, de acordo com os meios que os agraciados possuísem para a cultura. Tratava-se, portanto, de um artigo destinado a incentivar a colonização da região amazônica, tal qual Bernardo de Souza Franco havia pedido, em 1840. Não obstante, foi unanimemente combatido pelos parlamentares que subiram à tribuna. De forma indireta, o que estava sendo debatido aqui era a organização fundiária de todo o Império, e não somente um artigo redigido para versar sobre duas províncias da região amazônica.

Souza Martins prendeu-se a uma questão jurídica para fundamentar sua posição. O artigo não poderia ser aprovado, unicamente porque o governo imperial já estaria autorizado a conceder sesmarias no território brasileiro. Neste sentido, o dispositivo apresentado era inútil, e devia ser suprimido do projeto.²⁴ Francisco de Paula Cândido, por sua vez, conferiu um caráter diferente à sua argumentação. Para ele a questão era muito mais grave, e colocava os deputados em um dilema que deveria ser resolvido a qualquer custo. Se fossem concedidas sesmarias da forma prevista no artigo, sem restrição alguma, os “poderosos ou ricos” lançariam mão de todos os terrenos disponíveis, e quem quisesse aproveitá-los acabaria tendo de comprá-los a estes homens. Por outro lado, a não concessão de terras desanimaria quem quisesse e tivesse força para cultivá-las, pois para fazê-lo era requerida a posse sobre elas. Criava-se, portanto, uma situação que colocava em risco os objetivos perseguidos com a criação da província do Amazonas. E dava margem a que aproveitadores se valessem dela para lucrar em

²⁴ *Idem*

cima do Estado. Neste ponto do discurso, Paula Cândido – um médico – lançou uma crítica feroz à classe dos magistrados – muitos dos quais presentes na Assembleia. Para ele, os melhores advogados eram justamente aqueles que mascaravam a verdade, e o artigo, tal qual estava redigido, favorecia a sua atuação.

Votarei portanto por uma medida, por qualquer emenda que apareça, determinando com certas cláusulas as concessões de sesmarias; se porém não aparecer medida alguma, eu não sei o que possa fazer, porque votar pelo artigo é cair em o grande inconveniente de entregar as terras aos poderosos e aos empenhos; votando contra, ficamos sem medida, e com os embaraços que aponte da lei vigente. Tratemos de evitar os abusos das concessões de sesmarias, animemos os agricultores, e se pudermos, de envolta, demos cabo dos malditos empenhos, essa potência oculta, perniciosa, feia, eminentemente avessa ao justo, que nos persegue, enfeita a incapacidade, derrota o mérito, e em tudo mexe.²⁵

Souza Franco também se mostrou contrário ao artigo. A concessão de sesmarias realmente favorecia os mais poderosos, que tomavam posse das terras e as não cultivavam. Ademais, esse sistema de incentivo à colonização provocava resultados tão devastadores e tão bem conhecidos, que era impossível continuar a adotá-lo vantajosamente. Quanto a falta de um bom sistema de colonização e distribuição de terras, apontado por Paula Cândido como um motivo para retirar seu apoio à criação da província do Amazonas, era um problema que existia, em maior ou menor grau, em todas as localidades do Império. Não caberia, portanto, a um projeto específico como o que estava em debate, resolver esta questão. Afinal de contas, mesmo na Corte ainda se utilizavam métodos antiquados para incentivar o povoamento:

(...) custaria a crer, se não fosse um fato verificado, que na província do Rio de Janeiro, centro de luzes, ainda se lança mão deste meio de distribuir

²⁵ *Idem*, pp. 354-355



gratuitamente terrenos, meios que os resultados e os novos princípios de colonização tem totalmente desacreditado.²⁶

Para acalmar Paula Cândido e convencê-lo a continuar votando a favor da proposta de Deus e Silva, o deputado paraense revelou que já estava em debate, no Conselho de Estado, um projeto de colonização e distribuição de terras extensível a todo o país, e não apenas a uma região em particular. Este documento contava com o apoio de um senador “que tem vasta capacidade para primar em todas as matérias a que se aplica e suficiente influência para fazer adotar suas ideias”, razão pela qual era razoável esperar que fosse apresentado para o debate com grande rapidez.

Esta notícia satisfaz ao deputado por Minas Gerais. Convencido a votar contra o sexto artigo - o que significava deixar a nova província, como as demais, na contingência da aprovação do projeto em debate no Conselho de Estado -, Paula Cândido não deixou de propor medidas que tornassem menos difíceis as condições dos sesmeiros que se estabelecessem nas regiões mais distantes do país:

A nação devia ficar muito obrigada a quem fosse cultivar esses terrenos dando-lhes de graça, e creio mesmo que se deviam aliviar as concessões de sesmarias de certos ônus, ficando os produtos de tais sesmarias novamente cultivadas isentos dos direitos de exportação, e isentando aqueles cultivadores do recrutamento, o que muito animaria a agricultura, porque naqueles lugares ermos não há homem que esteja em circunstâncias de ser soldado que escape de ser recrutado.²⁷

Ao final dos debates, o sexto artigo do projeto apresentado em 1839 foi suprimido, juntamente com o sétimo, que versava sobre o mesmo assunto. Prevaleceu, assim, a posição dos deputados que defendiam que um tema com

²⁶ *Idem*, p. 356

²⁷ *Idem*, p. 357

tamanha abrangência deveria ser debatido de forma isolada, e não conjuntamente a uma proposta que versava sobre assunto diferente.

O que estava em jogo aqui era mais do que o desenvolvimento da agricultura da nova província do Amazonas. Envolvia, além disso, a adoção de estratégias destinadas a colonizar, povoar, e desenvolver as áreas mais remotas do país, entre as quais a da nova unidade administrativa. A doação de sesmarias, prática herdada do período colonial, foi unanimemente rejeitada como solução viável para o Império. Mas qual seria, então, a política a ser adotada com relação ao tema? Os parlamentares não sabiam, ainda, responder a esta questão crucial.

Na verdade, esta era uma discussão que não dizia respeito apenas ao Amazonas. O problema da doação de terras pelo Estado e a forma como estas seriam apropriadas era uma questão mais geral, que preocupava a elite política do país. Em junho de 1843, logo após os debates sobre o projeto de emancipação do Rio Negro, entraria na ordem do dia da Câmara dos Deputados um projeto que versava exatamente sobre este assunto, e que acabaria dando origem à Lei de Terras de 1850. Tratava-se, nas palavras da historiadora Lígia Osório Silva, de uma “versão ligeiramente modificada da proposta do Conselho de Estado”, apresentada recentemente e citada pelo deputado Souza Franco. Mais uma vez, como acontecera no primeiro debate sobre a criação da província, a discussão antecipava um tema geral fundamental para a organização do Império - neste caso, a regulamentação da propriedade da terra. Isto demonstra a centralidade, pouco notada pela historiografia, que o tema da divisão administrativa do território tinha no debate legislativo. Centralidade não só pela sua importância em si mesma, uma vez que significava reorganizar a representação política, mas também porque tocava em temas que envolviam

problemas gerais na organização do Estado e da nação brasileiros.

Seu conteúdo, ainda na análise de Silva, pode ser dividido em três partes. Na primeira estava contemplada a questão da regularização da propriedade territorial. Segundo estes dispositivos, as sesmarias cujos concessionários não tivessem cumprido com as obrigações da doação – isto é, sesmarias em comisso –, poderiam ser revalidadas pelo governo. Da mesma forma, seriam legalizadas as posses de mais de um ano e um dia que não ultrapassassem meia légua quadrada, nos casos de terrenos de cultura, e duas léguas, no caso dos campos de criação. Caberia aos proprietários medir e demarcar suas terras, devendo registrá-las em um prazo de seis meses. Caso as terras não fossem registradas em seis anos – durante os quais os proprietários estariam sujeitos a multas –, as terras seriam incorporadas ao patrimônio do Estado como terras devolutas.

A segunda parte da proposta tratava das atribuições do Estado com relação à questão fundiária. Ficava determinada a criação de um imposto territorial de quatro mil réis por légua quadrada, que deveria ser cobrado independentemente de o terreno ser cultivado ou não, e de uma taxa para revalidação das sesmarias e legitimação das posses, no valor de trinta e seis mil réis por légua quadrada. O governo central poderia, ainda, levantar fundos através da venda das terras devolutas, ao mesmo tempo em que ficava obrigado a reservar terras para a colonização indígena e para a construção naval. Ficava proibida a concessão de novas sesmarias, mas a concessão gratuita de terras em uma faixa de trinta léguas das fronteiras foi permitida.

Finalmente, na terceira parte do projeto, ficava determinado que os recursos arrecadados com a venda de terras devolutas, bem como com o recebimento dos impostos sobre a propriedade

fundiária e sua legalização, deveriam ser utilizados para financiar a importação de “colonos livres”. No caso de estes colonos viajarem com as despesas pagas pelo governo, ficavam proibidos de comprar ou arrendar terras antes do prazo de três anos de permanência no país, a menos que indenizassem o poder público pelos gastos feitos com o traslado.

Os pontos que mais causaram polêmica, ainda segundo Silva, foram os referentes à demarcação e medição das terras, bem como os que limitavam a extensão dos lotes a serem legalizados pelo governo. Como boa parte do plenário se opôs decididamente a estas medidas, elas acabaram sendo alteradas de uma forma nada sutil. Ficou estabelecido que as posses com mais de vinte anos – anteriores, portanto, a 1822 – poderiam ser legitimadas sem restrições. Da mesma forma, os impostos sobre estas propriedades também foram diminuídos em decorrência da oposição parlamentar. Passaram dos quatro mil réis por légua quadrada propostos – a ideia inicial era que montassem a doze mil réis por légua quadrada – para apenas mil réis por légua quadrada. Prevalencia neste caso, portanto, os interesses pessoais dos proprietários rurais representados no Parlamento. Isto apesar de o ministro da marinha, José Joaquim Rodrigues Torres, portavoz do gabinete saquarema, pedir medidas em contrário. Segundo o ministro, o “encarecimento da terra” tinha como objetivo principal impedir que trabalhadores estrangeiros adquirissem propriedades rurais, ao mesmo tempo em que visava arrecadar fundos para a importação destes colonos, e acabar com as “contestações de terra”. O projeto foi aprovado na Câmara, ainda que com seu conteúdo profundamente alterado, mas teria que esperar sete anos antes de entrar na consideração dos membros do Senado – assim como ocorreria com o projeto de criação da província do Amazonas. (SILVA, 1996, 97-99; 110)



Na década de 1840, como agora, era impossível separar a questão da organização administrativa da região amazônica com a regulamentação fundiária. O que chama a atenção, entretanto, não é o fato de que essa relação continue existindo depois de tanto tempo, afinal ela é uma parte importante da realidade no norte do país. Mas sim que os termos em que ela se dá continuem basicamente os mesmos, ainda que modificados os objetivos perseguidos. Se no século XIX o desejo era ocupar e explorar economicamente uma região imensa, riquíssima e “mal aproveitada” pelo governo imperial, agora o problema é ambiental, com a necessidade urgente de frear um desmatamento que atinge cifras cada vez mais alarmantes. Em ambos os momentos, a baixa presença do poder público foi o problema a ser remediado, e em ambos os casos a solução proposta foi a criação de novos centros de poder, com todo seu aparato administrativo e burocrático, supostamente mais próximo das áreas a serem melhor atendidas.

A permanência do problema indica que a criação do Amazonas, em 1850, não foi capaz de concretizar a solução prometida. Se promoveu o desenvolvimento da região em termos econômicos, políticos e até mesmo sociais, foi insuficiente para resolver os seus profundos problemas agrários. Será correto, assim, propor a repetição dessa mesma medida, no Brasil do século XXI, para sanar uma dificuldade que ela não foi capaz de resolver no Brasil do século XIX?

Creio que este é um debate que, se ainda está longe de encerrar a questão – afinal ainda existem vários outros fatores que devem ser considerados quando analisamos propostas de reforma da divisão administrativa interna do país – ainda assim é fundamental para avançarmos algumas questões que, infelizmente, me parecem terem sido pouco analisadas até o momento. E que poderiam nos ajudar bastante a formar uma

melhor visão de conjunto dos problemas decorrentes da nossa atual organização administrativa.

Debatendo a representatividade da nova província do Amazonas

De todos os artigos que versaram sobre a organização da nova província do Amazonas, o mais polêmico foi o oitavo, que tratava da sua representatividade. Segundo este dispositivo, o Amazonas deveria possuir uma Assembleia Provincial composta por vinte deputados, e deveria eleger dois deputados e um senador, que seriam enviados para ocupar cadeiras no Parlamento. Apesar da redação simples, este item trazia em si muito mais do que a designação do número de pessoas que deveriam representar a nova unidade administrativa. Carregava, também, os germens de um acalorado debate que versaria sobre o sistema representativo imperial em vários de seus elementos constituintes, e sobre o papel que cabia aos súditos do imperador neste arranjo político.

Logo após a leitura do dispositivo, formaram-se três opiniões distintas com relação ao tema da representatividade política da nova província do Amazonas. A primeira defendia o artigo tal qual estava redigido, determinando que fossem eleitos dois deputados e um senador para representar a nova unidade administrativa. A segunda corrente era formada, principalmente, pelos deputados que haviam se oposto à emancipação da comarca do Rio Negro, e defendia que a nova província elegeisse apenas um deputado e um senador, devendo o primeiro ser descontado da bancada paraense na Câmara dos Deputados. Finalmente, surgiu uma terceira corrente, que defendia, também, que a nova província tivesse apenas um deputado, mas sem que o número de deputados do Grão-Pará sofresse diminuição. No embate entre essas três concepções, vieram à tona as diferentes interpretações acerca do siste-

ma representativo imperial, e indicações importantes de como se organizava a política brasileira em meados do século XIX.

Bernardo de Souza Franco foi o único que defendeu a aplicação do oitavo artigo em seu formato original. Segundo o representante paraense, Pará e Maranhão seriam duas províncias injustiçadas na distribuição original das cadeiras da Câmara dos Deputados, o que justificaria um aumento de sua deputação. No entanto, longe de adotar essa medida, o que se discutia era a possibilidade de sua terra natal perder mais um de seus poucos representantes, com o que ele não podia concordar:

Eu peço à Câmara que nos leve em conta a nós deputados do Pará e Maranhão, que foram sem dúvida alguma os menos aquinhoados na distribuição que se fez dos deputados, a moderação com que temos sofrido este inconveniente sem quase nos queixarmos; mas, permitir-se-me-a que hoje, que se trata, não de elevar o número, mas de conservar o que se nos concedeu, eu levante a minha voz em prol dos direitos de minha província.²⁸

O problema vinha de longe, segundo Souza Franco. A base para determinar o tamanho de cada deputação em um sistema representativo proporcional é a sua população, devendo o tamanho de cada bancada corresponder ao número de habitantes da província a ser representada. Com base nisso, o deputado paraense comparou o caso paraense com o de algumas províncias:

Ora, do exposto fica provado que tem a parte que fica pertencendo à província do Pará [após a divisão] cerca de 170.000 habitantes, e de 220.000 contando os índios selvagens, e com esta população está bem no caso de conservar o número de deputados que dá, mesmo comparado com as províncias que melhor sustentam o seu direito. O Rio com cerca de 500.000 habitantes dá 10 deputados, Pernambuco, 14, não tendo mais de 700.000; Minas 20, e há muita gente que lhe dá menos de 1.000.000 de habitantes,

²⁸ *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 26 de maio de 1843, p. 363*

e porque não dará três deputados o Pará com os seus 170, ou antes 220.000 habitantes? [grifo meu]²⁹

Com essa argumentação, Souza Franco concluía que o mais justo seria a bancada paraense ser acrescida de mais um deputado, mesmo depois da emancipação da comarca do Rio Negro. Quando se tratava de manter a quantidade anterior de representantes – três – não havia, segundo ele, como argumentar contra os fatos. Para o deputado paraense, a desigualdade de forças entre as representações das províncias imperiais não seria fruto apenas de suas condições intrínsecas, tais como população, território e renda, mas tinha como causa, também, distorções provocadas na época da distribuição das cadeiras parlamentares. Essa situação só poderia ser remediada com uma revisão dessa distribuição, que atribuisse a cada unidade administrativa um número de deputados que efetivamente fosse proporcional à sua população.

Frederico de Almeida e Albuquerque, representante da Paraíba, concordava com essa interpretação. Segundo seus cálculos, o Pará e o Maranhão realmente haviam sido prejudicados na divisão inicial de cadeiras, o que teria beneficiado, inclusive, sua própria província:

Todos sabem que houve um grande arbítrio na maneira por que se fixou o numero dos deputados de todas as províncias, e que algumas há em que o número de deputados é sem dúvida inferior à sua população, por exemplo, a província do Maranhão, segundo minha opinião, não tem menor população que as Alagoas, e mesmo que a província que eu tenho a honra de representar, a Paraíba; entretanto que o Maranhão dá 4 deputados, e as outras 5: o mesmo acontece com a província do Pará: o seu território é tão extenso, que por mui dispersa que seja sua população, não se pode razoavelmente acreditar que o número de 3 deputados esteja na razão da população respectiva.³⁰

²⁹ *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 26 de maio de 1843, p. 364*

³⁰ *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 29 de maio de 1843, p. 393*



Para o deputado paraibano, era preciso que fossem aumentadas as bancadas das províncias “cujo número de deputados não está na razão de sua população”, como única forma de remediar este mal. No caso do Pará, a circunstância de estar sendo dividido seria a ocasião ideal para realizar esta correção. Mas seria preciso cuidar para que da correção de uma distorção não surgisse outra. Por isso, Albuquerque afirmou defender que a nova província do Amazonas elegeisse somente um deputado à Câmara, uma vez que, se sua deputação fosse composta de dois membros, estaria em desproporção com a de outras unidades que possuíam população maior, e que, entretanto, só elegeriam um deputado – como Mato Grosso e Rio Grande do Norte.

José Manuel Fonseca, por sua vez, não concordou com esta interpretação:

Eu estou convencido, Sr. Presidente, que se esta Câmara não preenche bem os seus fins (se é que não preenche) não é por falta de deputados (apoiados); parece-me que o número de deputados é bem proporcionado ao Brasil, e talvez maior do que o devia ser. (apoiados)³¹

Nos debates sobre a emancipação da comarca de Curitiba, Fonseca alteraria completamente o tom de seu discurso, acusando uma desproporção tal na deputação de sua província – São Paulo – com relação a de Minas Gerais, que seria quase impossível defender os interesses paulistas no âmbito parlamentar. Mas a questão, para ele, era outra. Não se tratava de descompasso entre as populações e as bancadas das duas províncias, mas sim da necessidade de se dividir as maiores unidades administrativas do Império, como estratégia para equilibrar as forças dentro da Câmara. Dos “apoiados” recebidos por Fonseca durante sua fala, é possível perceber que ele não era o único a defender que não havia nada de errado com a distribuição das cadeiras na

31 *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 27 de maio de 1843, p. 376*

Câmara dos Deputados. Entretanto, é bastante improvável que membros das bancadas maiores apoiassem a ideia de uma revisão da representatividade de todas as províncias, uma vez que isso poderia resultar em perda de influência. Adotar uma medida dessa envergadura seria, portanto, muito difícil. Mas o levantamento desta questão oferece uma indicação de que havia descontentamento quanto à forma pela qual se organizava o sistema representativo imperial. Mesmo parlamentares como Fonseca compartilhavam deste sentimento, o que mudava era tão somente a atribuição de causas para o fato. Em um arranjo onde era efetiva a participação dos deputados na formulação e adoção de políticas fundamentais para o país, todos desejavam ter maior poder para influenciar nas discussões e votações. Tal lógica, entretanto, não faria nenhum sentido, se pensada no contexto de delegados de um grupo político, detentor da unanimidade das cadeiras na Câmara dos Deputados, que tinham o dever de discutir a melhor forma de implementar as políticas formuladas por seus maiores. Existiam outros vários elementos influenciando a sua atuação. Embora unânimes na eleição, os conservadores estavam longe de serem unânimes na atuação parlamentar.

Outro argumento utilizado por Souza Franco para justificar a manutenção da deputação paraense após a emancipação do Rio Negro, foi a teoria da representatividade dos indígenas. Segundo esta ideia,

Eu creio mesmo que brasileiros, e com iguais direitos a todos os outros, os índios selvagens tem contudo necessidades muito mais numerosas e importantes, e portanto, até certo ponto, maior urgência de serem representados, e eu devo chamar em prol destes filhos do Brasil, entregues à ignorância e trevas do paganismo, as vozes eloquentes que nesta casa se costumam elevar, quando se trata de levar aos confins do Império a voz da religião e da moral.³²

32 *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 26 de maio de 1843, p. 363*

Ao introduzir no âmbito da “população representável” do Pará os indígenas, Souza Franco buscava aumentar ainda mais o descompasso entre esta província e a deputação que a representava no Parlamento. Os debates seguiam em uma direção perigosa para a bancada paraense, e seus deputados viam como algo cada vez mais provável a diminuição do número de seus componentes. Souza Franco percebeu este risco, e começou a atuar cada vez mais na defesa da representação paraense, e menos na defesa da amazonense. Neste sentido, ele já afirmara que, cedendo “principalmente aos sentimentos de economia” que prevaleciam na Câmara, ele consentia em que a nova deputação fosse formada por apenas um deputado. Ao mesmo tempo, seu discurso se ocupava cada vez menos da província do Amazonas, e cada vez mais da do Pará, e seus argumentos buscavam convencer seus pares de que não havia motivos para diminuir a representatividade desta última. Afinal, segundo o próprio Souza Franco afirmou:

(...) falo nesta questão como deputado da nação; porém, mais particularmente como deputado do Pará, e carregarei com a pecha de que tenho nisto motivos particulares, motivos que se os tivesse não me deviam impedir de sustentar os direitos de minha província, que me persuado de ter podido demonstrar.

33

A discussão indica que os deputados tinham uma concepção de representação na qual conviviam a representação da nação e a da província pela qual foram eleitos. O representante lá estava para decidir sobre o interesse nacional, mas também para fazer valer as demandas de sua província. No caso de Souza Franco, o deputado estava, realmente, empenhando todo o seu capital político na defesa dos interesses provinciais, e não se importava de se ver prejudicado entre seus colegas se, em troca, pudesse ver alcançados os objetivos perseguidos. Acima de seus

33 *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 27 de maio de 1843, p. 379*

interesses e convicções pessoais vinham os de sua província natal. Os interesses nacionais surgiram de uma estranha química entre estes dois, ou do debate de alguma questão menos próxima ou mais abstrata.

Venâncio Henriques de Rezende não concordou com a ideia de utilizar a população indígena como parte da “população representável” do Grão-Pará. Para ele, seria impossível fazê-lo, já que se tratava de povos nômades. Da mesma forma que hoje habitavam as matas paraenses, mais tarde eles poderiam adentrar o território das províncias e mesmo dos países vizinhos, tendo como única motivação a necessidade de caça e de abrigo. Havia, além disso, outro problema na argumentação de Souza Franco. Segundo Rezende,

Se essa população entrasse em cálculo seria então necessário que houvesse um deputado índio, que esses índios selvagens fizessem a sua eleição, porque do contrário não seriam representados. ³⁴

Segundo esta concepção, só era representado quem votava. E não bastava isso, era preciso votar e ter a capacidade necessária para eleger um dos seus. Ter direitos políticos. Caso contrário, seria impossível que existisse uma real relação de representação.

Souza Franco respondeu a estes argumentos, afirmando, em primeiro lugar, que por mais que fossem nômades, os indígenas não teriam como “vaguear” pelos países vizinhos, dada a extensão territorial do Grão-Pará. Imaginar que isso fosse possível era demonstrar profundo desconhecimento sobre a realidade amazônica. Da mesma forma, a afirmação de que eles não poderiam ser representados por não possuírem a capacidade de realizar eleições, demonstrava uma profunda ignorância dos mecanismos pelos quais funcionava o regime representativo:

34 *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 27 de maio de 1843, p. 376*



Eu supunha que o nobre deputado se devia lembrar que os índios têm direitos como qualquer outro habitante do Império, e que os civis lhes estão seguros por diversas leis, e postos eles sob a tutela e curadoria dos juizes de órfãos. (...) Se porém não estão no caso de contribuírem para a eleição dos deputados da província, nem por isso deixam de ter direito de serem representados, e estão na mesma hipótese de muitos outros habitantes do Império que também não exercem seus direitos políticos e mesmo civis.³⁵

O deputado paraense se valia, portanto, da distinção entre cidadão ativo e cidadão passivo para justificar o direito dos índios à representação. Não é o objeto deste estudo verificar se os índios realmente eram representados, ou se havia mais alguém defendendo esta ideia ou tentando colocá-la em prática durante o período imperial. Mas as estratégias destinadas a submeter os indígenas do Grão-Pará a trabalhos forçados, bastante comuns na primeira metade do século XIX – apesar da legislação que visava coibi-la –, permitem supor que a sua defesa, por Souza Franco, tinha um valor mais retórico do que de aplicação prática.³⁶ Evidenciava, entretanto, os desafios conceituais de organizar um regime representativo de modelo europeu em um país com grande população indígena. Desafio teórico que podia ser instrumentalizado no debate político conforme servisse a esta ou aquela posição.

Enquanto Souza Franco se esforçava por defender a manutenção da bancada paraense tal como estava, Henriques de Rezende, José Manoel da Fonseca e Joaquim Carneiro da Cunha seguiam pelo caminho oposto. Queriam que a província do Amazonas tivesse apenas um deputado na Câmara, e que este fosse descontado dos três que eram eleitos pelo Grão-Pará. Seria

35 *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 27 de maio de 1843, pp. 378 - 379*

36 *Sobre a questão: CUNHA, Manuela Carneiro da. (org.). Legislação indigenista no século XIX. Uma compilação (1808-1889). São Paulo, Edusp/Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1992; MEDEIROS, Vera B. Alarcón, op. cit., pp. 149-254*

mantida, desta forma, a representatividade da região amazônica, segundo uma fórmula que seria apresentada da seguinte forma por Henriques de Rezende:

Os srs. Deputados mostram grande interesse na divisão da província, e não querem que a província perca um membro na representação nacional, quando a razão lógica e natural, o bom senso diz – vós quando éreis duzentos, dáveis quatro, agora que sois cem deveis dar dois. O Pará inteiro dava quatro representantes, agora dividido dá sete. Isso é como a divisão das freguesias em tempos de eleição; a freguesia que dava quatro eleitores, dividida dá sessenta, e na legislatura seguinte dá oitenta.³⁷

O que estava ocorrendo era o embate de duas interpretações acerca da criação da província do Amazonas. Enquanto Souza Franco e outros deputados a encaravam como o surgimento de uma nova unidade administrativa, que deveria seguir às determinações da Constituição para poder existir, Rezende, Fonseca e Carneiro da Cunha preferiam enxergar a questão sob uma ótica diferente. Para eles, tratava-se de metade do Grão-Pará que se desmembrava. Neste sentido, assim como os paraenses perderiam população, renda e território para a nova província, deveriam ceder-lhe, também, parte de sua representação. Uma diferença aparentemente inócua, mas que adquiria grande importância quando o tema debatido referia-se ao sistema representativo imperial.

Outra razão para a diminuição da bancada paraense já havia sido defendida pelos três deputados. A crise econômica atravessada pelo Império tornava imperativo que não fossem elevadas as despesas com sua administração, e nesse contexto a criação de mais três – ou mesmo duas – cadeiras parlamentares (duas ou uma na Câmara e uma no Senado) iria de encontro a este preceito. Além do mais, como diria Carneiro da

37 *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 27 de maio de 1843, p. 376*

Cunha, “não é do grande número de deputados que há de prover a felicidade do Brasil.”³⁸

Não seriam estas, contudo, as posições prevalecentes na Câmara. Mesmo Souza Franco, que argumentara pelo artigo em sua redação original, reconheceu que seria difícil aprová-lo neste formato e, portanto, cumpria “ceder aos sentimentos de economia” da Assembleia e concordar com a diminuição da bancada amazonense. Ele mesmo acabou apresentando emenda nesse sentido, na sessão de 27 de maio.³⁹ Esse ato, justificado como foi por seu autor, mostra um pouco dos elementos que compunham o cálculo que os deputados faziam ao definir suas posições nos debates. O deputado paraense era francamente favorável ao artigo original, que dava à nova província do Amazonas a faculdade de eleger dois deputados e um senador ao Parlamento. Entretanto, como surgira uma emenda que previa, além da subtração de um destes deputados, uma diminuição equivalente na bancada do Grão-Pará, Souza Franco preferiu, a lutar sozinho por uma medida que sabia que dificilmente seria aprovada – o que trazia o risco de ver vencedor o dispositivo que mais o preocupava –, abrir mão de um dos deputados amazonenses, e lutar por um acordo que salvasse a representação paraense, impedindo a perda de um de seus deputados. Funcionava assim o mecanismo parlamentar típico, pelo qual o deputado negociava de acordo com o que julgava ser, no momento, os interesses mais relevantes. Neste cálculo entravam variáveis como: o que se entendia serem os interesses nacionais naquele momento; a opinião pública; as determinações dos chefes do grupo político detentor da maioria das cadeiras na Assembleia; a importância devotada pelo conjunto dos deputados – e por cada um individualmente – ao tema em debate; a intersecção deste tema com

os interesses pessoais do deputado em questão – bem como de sua região de origem; entre outros. Isso nos ajuda a entender o fato, aparentemente ilógico, de um conjunto de deputados pertencentes a um mesmo grupo político ter debatido tão acidamente um tema de grande importância para a construção do Estado nacional, como era a reorganização territorial do Império.

Assim era possível, e mesmo comum, que vários deputados adotassem a mesma postura frente a uma questão, por motivos inteiramente diversos. Enquanto Souza Franco defendia que a representação do Amazonas fosse diminuída em um deputado, e deixava claro que o fazia como uma estratégia para evitar que a bancada paraense fosse diminuída, Frederico de Almeida e Albuquerque preferia justificar sua posição com um argumento diferente. Para ele, era uma questão de justiça diminuir a desproporção que havia entre a representação de algumas províncias e suas populações. Mas como não era possível fazer isso de uma só vez, através de uma ampla revisão da representatividade nacional, ele queria aproveitar a oportunidade da criação de uma nova unidade administrativa na região amazônica para minimizar essa distorção, ao menos no que se referia ao Grão-Pará.⁴⁰ Em seu cálculo, prevaleceram suas convicções pessoais acerca do sistema representativo imperial, somadas à contingência oferecida pela divisão da província paraense. Ângelo Custódio Correia, deputado suplente pelo Grão-Pará, concordou com esta postura. Embora seja possível imaginar, por sua posição, as razões que o levaram a isso, não é possível visualizá-las com nitidez, por conta da brevidade de seu discurso.

Posto em votação, o artigo oitavo foi dividido em duas partes. A primeira, que versava sobre a Assembleia Provincial do Amazonas,

38 *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 29 de maio de 1843, p. 394*

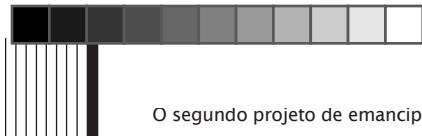
39 *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 27 de maio de 1843, p. 376*

40 *Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 29 de maio de 1843, p. 393*



foi aprovada, mas com a emenda de Almeida e Albuquerque (que modificava a designação de seus membros de “deputados” para “membros”). A segunda parte, que tratava da representação da nova província no Parlamento foi rejeitada, sendo aprovada em seu lugar a emenda de Souza Franco. Ficava, assim, decidido que o Amazonas elegeria um deputado geral e um senador, permanecendo intocada a bancada paraense.¹ O projeto estava totalmente debatido, modificado e aprovado. Restava apenas a terceira discussão para que o processo decisório estivesse concluído na Câmara dos Deputados. Mas esta se desenrolaria sem maiores polêmicas, apenas algumas semanas mais tarde.

¹ *Idem*, p. 394



Bibliografia

HOBSBAWN, Eric J. Nações e nacionalismo desde 1780. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BALAKRISHNAN, Gopal (org.). Um mapa da questão nacional. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

MAGNOLI, Demétrio. O Corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912). São Paulo: Editora Unesp, 1997.

PIMENTA, João Paulo Garrido. Estado e nação no fim dos impérios ibéricos no Prata (1808-1828). São Paul: Hucitec, 2006.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. O tempo Saquarema: a formação do Estado imperial, Rio de Janeiro: Access, 1994.

GREGÓRIO, Vitor Marcos. Uma face de Jano: a navegação do rio Amazonas e a formação do Estado brasileiro (1838-1867). São Paulo: Annablume, 2012.

CARVALHO, José Murilo de., Teatro de Sombras: a política imperial, São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

MEDEIROS, Vera B. Alarcón, Incompreensível colosso: a Amazônia no início do Segundo Reinado (1840-1850), Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Geografia e História da Universidade de Barcelona, 2006.

SILVA, Lúgia Osório, Terras devolutas e latifúndio, São Paulo: Ed. Unicamp, 1996.

DOLHNIKOFF, Miriam. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005.